



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori MANCONI, COMPAGNA, DE CRISTOFARO, MAZZONI,
LO GIUDICE, MATTEOLI, CORSINI, GAMBARO, DI GIACOMO, BARANI,
PEZZOPANE, MASTRANGELI, ZIN, BENCINI, GOTOR, MARGIOTTA,
DE PETRIS, D’ADDA, URAS, GUERRA, MILO, LAI, MICHELONI
e PETRAGLIA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GIUGNO 2016

Modifica dell’articolo 79 della Costituzione, in materia di concessione di amnistia e indulto

ONOREVOLI SENATORI. - La legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1, ha modificato l'articolo 79 della Costituzione in due direzioni: trasferendo esclusivamente in capo al Parlamento la procedura di adozione dei provvedimenti di amnistia e/o di indulto e prevedendo una maggioranza qualificata nell'adozione del provvedimento.

Quanto alla prima direzione, si è inteso sottrarre definitivamente all'ambito delle prerogative presidenziali l'adozione di simili provvedimenti di clemenza. Come è noto, gli istituti dell'amnistia, dell'indulto e della grazia hanno una medesima origine, provenendo tutti dallo strumentario dell'*indulgentia principis*. In quanto tali, in una concezione pre-moderna del diritto penale essi si prestavano al libero arbitrio di un Sovrano *legibus solutus*. Nel nostro Paese, attraverso lo Statuto albertino e il regime fascista, tale concezione è perdurata, anche formalmente, fino all'approvazione della Costituzione repubblicana, che ha invece distinto gli istituti di carattere generale (amnistia e indulto) da quello *uti singuli* (la grazia), prefigurando per essi una più marcata diversificazione di finalità entro una procedura di adozione diversamente statuita. Con la Costituzione repubblicana, l'amnistia e l'indulto vengono sottratte all'arbitrio del Capo dello Stato ed obbligate alla procedura parlamentare (attraverso la previsione di una legge di delegazione al Presidente della Repubblica) che le qualifica, *in nuce*, come strumenti di politica criminale. Al Capo dello Stato rimane il potere di «concedere grazia e commutare le pene» (articolo 87, comma undicesimo).

La tradizione e la cultura del legislatore non hanno però consentito una effettiva reinterpretazione degli istituti, lasciando spazio

frequente, ancora in regime repubblicano, ad una concezione indulgenziale dell'adozione dei provvedimenti di amnistia e indulto. Tralasciando il cosiddetto «decreto Togliatti», volto a pacificare i lasciti della guerra di liberazione, ed adottato ancora in assenza delle nuove statuizioni costituzionali, ad eccezione dei provvedimenti del 1968, 1970 e 1990 (i primi rivolti a chiudere le vicende penali derivanti dai movimenti sociali di quegli anni, avendo il secondo anche riguardo ai conflitti autonomistici nell'Alto Adige; l'ultimo volto a decongestionare gli uffici giudiziari nell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale), i ventuno provvedimenti di clemenza generale succedutisi tra l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e la sua revisione del 1992 in gran parte rispondono ancora alla tradizionale concezione indulgenziale degli istituti. Si pensi alle amnistie «celebrative» del 1959 (per il quarantennale di Vittorio Veneto), del 1963 (in occasione del Concilio Vaticano II) e del 1966 (nel ventennale della Repubblica), *mutatis mutandis*, in linea con le amnistie del regime fascista per il venticinquesimo anniversario del regno di Vittorio Emanuele III, per le nozze del principe di Piemonte, per il primo decennale del regime o per le nascite degli eredi di Casa Savoia.

A fronte di tali problemi, il legislatore del 1992 ha inteso autolimitarsi per non incorrere ulteriormente in un uso distorto degli strumenti di clemenza generale previsti dall'ordinamento costituzionale. Così è nata la seconda modifica procedurale dell'articolo 79 della Costituzione, quella che ha individuato in una maggioranza qualificata pari ai due terzi dei componenti di ciascuna Ca-

mera, in ogni suo articolo e nella votazione finale, il *quorum* necessario alla deliberazione delle leggi di amnistia e/o indulto.

Dal punto di vista dell'autolimitazione del potere di clemenza, va detto che la legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1, ha senz'altro raggiunto il suo scopo, essendo stato approvato da allora un solo provvedimento di indulto (per di più monco della collaterale e necessaria amnistia) solo in occasione della prima, gravissima esplosione del sovraffollamento penitenziario, nel 2006. Ma, dal punto di vista della valorizzazione degli istituti di clemenza come strumenti di politica criminale, questa costrizione del legislatore sembra nascondere un errore opposto e paradossalmente coincidente con gli abusi dei decenni passati.

Se è vero – come sostiene una dottrina rigorosa nel denunciare l'arbitrio nell'adozione dei provvedimenti di clemenza generale – che nella unanime approvazione dei successivi provvedimenti di amnistia-indulto nell'Italia repubblicana si sarebbe manifestata la tendenza consociativa propria della democrazia italiana, è evidente il fatto che il *quorum* così elevato previsto dalla riforma del 1992 (superiore ad ogni altro e, specificamente, superiore a quello per le leggi di revisione costituzionale) rischia di produrre o la paralisi di uno strumento di politica cri-

minale o la confusione, nel suo provvedimento di adozione, di più motivazioni eterogenee, necessarie a comporre una simile, vastissima maggioranza, con il ritorno di un effetto «consociativo» in cui ciascuna parte lo approva *pro domo sua*.

Dopo aver liberato l'amnistia e l'indulto dalla connotazione pre-moderna che ne faceva strumenti dell'*indulgentia principis*, bisognerebbe ora avere il coraggio di renderli agibili come strumenti di una intellegibile e chiara politica del diritto in materia penale. Perché ciò sia, l'amnistia e l'indulto debbono certamente avere quei caratteri di eccezionalità che per lungo tempo furono disattesi, e per questo è opportuno mantenere la previsione di un *quorum* qualificato e più rigoroso rispetto a quello previsto per le leggi ordinarie; ciò non di meno è necessario che essi siano strumenti nelle mani di una maggioranza non occasionale, ma capace di esprimere un indirizzo politico in materia di giustizia penale. Per questo proponiamo che l'amnistia e l'indulto siano concessi con legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Il presente disegno di legge costituzionale è dedicato a Marco Pannella, nel ricordo di queste sue parole: «in ogni corpo prigioniero in una cella chiusa ritrovo un pezzo di me e della mia umanità».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 79 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera».